



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1772/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: asuntos exteriores, Unión Europea, cartas, D.a.1ª.2 LTAIBG, art. 4 Reglamento (UE) 1049/2001.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de junio de 2025 el reclamante presentó escrito dirigido al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. En dicho escrito, que con esa misma fecha fue trasladado al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN por ser de su competencia, el interesado, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), solicitaba la siguiente información:

«Deseo acceder y copia del procedimiento de infracción (2014) 4334, abierto al Estado español por incumplimientos de la Directiva 1999-70CEE del Consejo, de 28 de junio de 1999.

En concreto me interesan las dos cartas de emplazamiento, junto con sus anexos. Especialmente la segunda carta de emplazamiento de 3 de octubre de 2024 y su

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



anexo 2, así como cualquier documentación en relación con jueces sustitutos que pueda obrar en la misma».

2. Mediante resolución de 9 de julio de 2025 de la Dirección General de Coordinación de Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias, puesta a disposición del solicitante el 28 de julio de 2025, se denegó el acceso a la información de acuerdo con lo siguiente:

«El objeto de la solicitud es conocer el contenido del expediente INFR (2014)4334 contra España, que actualmente se halla abierto en fase de investigación y análisis por parte de la Comisión Europea. En concreto la apertura del procedimiento fue llevada a cabo a través de carta de emplazamiento notificada el 26 de febrero de 2015, seguida de una carta de emplazamiento complementaria de 3 de octubre de 2024.

De acuerdo con la citada Ley 19/2013, en su disposición adicional primera apartado segundo, se regirán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Bajo esta premisa, deberá tenerse en cuenta la aplicación del Reglamento (CE) 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en cuanto que contempla la regulación de acceso a documentos en el marco de procedimientos de infracción incoados por la Comisión Europea contra Estados miembros.

El citado Reglamento (CE) 1049/2001 establece una serie de “excepciones” al derecho de acceso, que vienen contempladas en el artículo 4. En concreto, el apartado 2 del artículo 4, tercer guion prescribe la obligación de denegar el acceso a los documentos cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

Esta excepción debe considerarse aplicable tanto a los documentos generados por la institución europea como a los elaborados por las autoridades españolas en cuanto que, de manera conjunta, forman parte integrante de la investigación y, por ende, del expediente de infracción. De otro modo, la aplicación de la excepción carecería de plena eficacia.

A la vista de la Reclamación presentada y de que la documentación que se solicita se refiere a un procedimiento de infracción incoado por la Comisión Europea, se ha procedido a consultar a los servicios de la Comisión su opinión sobre si procede dar



acceso o no a la documentación solicitada, en aplicación del artículo 19 de la mencionada ley 19/2013 y del artículo 5 del Reglamento 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Con fecha 3 de julio de 2025 se recibió respuesta de la unidad competente de la Comisión Europea (DG Growth – Access to documents team GROW/B1 – Planning and Briefings) que se ha pronunciado en los siguientes términos:

De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento.

Por lo tanto, solicitan la “no divulgación de dichas cartas, ya que ello supondría un perjuicio para la protección del objetivo de las investigaciones, que constituye una de las excepciones al derecho de acceso a los documentos establecidas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001”.

Y añaden: “Como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de noviembre de 2013, asuntos acumulados-C 514/11 P y-C 605/11 P:

62 [...] de reiterada jurisprudencia resulta que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la oportunidad, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (véanse, en particular, las sentencias de 7 de julio de 2005, Comisión/Austria, C-147/03, Rec. p. I-5969, apartado 22, y de 14 de abril de 2011, Comisión/Rumania, C-522/09, Rec. p. I-2963, apartado 15).

63 Por otro lado, la divulgación durante la fase administrativa previa de los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento podría dar lugar a que se modificara la naturaleza y el desarrollo de dicho procedimiento, habida cuenta de que, en tales circunstancias, podría resultar más difícil todavía que se iniciara un proceso de negociación y se llegara a un acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro involucrado que pusiera fin al incumplimiento reprochado, a fin de hacer posible la observancia del Derecho de la Unión y de evitar un recurso judicial”

R CTBG

Número: 2025-1482 Fecha: 11/12/2025



Con independencia de lo señalado, se recuerda que la Comisión Europea sí hace pública información relativa a procedimientos de infracción a través de notas de prensa, y recoge todos los procedimientos de infracción de la UE desde el año 2002 hasta la fecha, en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm ».

3. Mediante escrito registrado el 18 de agosto de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que ...

«PRIMERA.- La fundamentación de la resolución denegatoria.

La resolución denegatoria, realmente, se fundamenta en exclusiva en la negativa que habría manifestado la comisión.

(...)

II.- Como saben, en la actualidad se está tramitando en las Cortes Generales españolas, un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Entre otras cuestiones, se adopta como parte de su contenido la convocatoria de un procedimiento extraordinario para consolidar (así se dice) a los jueces sustitutos y magistrados suplentes que reúnan una serie de requisitos.

III.- Que la principal fundamentación de ese procedimiento es la existencia del requerimiento de la Unión Europea para regularizar la situación de dicho colectivo.

Así, en el preámbulo del proyecto, se puede leer tras una descripción de los datos extraídos de las memorias del Consejo General del Poder Judicial que "...Esta realidad en el seno de uno de los poderes del Estado no ha pasado desapercibida a la Comisión europea que, en el marco del procedimiento de infracción (2014) 4334 abierto al Estado español por incumplimientos de la Directiva 1999/70 CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, ha alertado en su segunda carta de emplazamiento de 3 de octubre de 2024 sobre la insuficiente trasposición en España de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la indicada Directiva en lo que afecta al colectivo de jueces sustitutos y magistrados suplentes. En concreto, y tras el examen del Derecho nacional aplicable a este colectivo, la Comisión concluye que la regulación española no satisface de manera adecuada el objetivo y efecto útil perseguidos, ya que

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



permite la contratación y renovación de jueces sustitutos para cubrir necesidades permanentes, y advierte de la inexistencia de medidas preventivas que impidan la utilización sucesiva e indebida de la contratación temporal de la temporalidad en la carrera judicial como de medidas sancionadoras al incumplimiento”.

IV.- Que, por ello, es necesario tanto a título individual como a nivel de la asociación por cuya cuenta también actúo acceder a los análisis que hace la Unión europea de cara a cumplir con nuestra labor y, también, de cara a poder participar en el debate público sobre esta cuestión.

V.- Que sin esa carta de emplazamiento, realmente, no podemos saber hasta qué punto la Unión considera erróneo el sistema de normas que regulaba la cuestión o si considera que se ha producido un abuso generalizado respecto de los jueces sustitutos y magistrados suplentes.

TERCERO.- El papel de las asociaciones judiciales.

Hemos de recordar, igualmente, el papel que la jurisprudencia atribuye a las asociaciones judiciales y que trasciende de lo meramente privado o sindical, de representación y defensa de intereses privados.

(...)

La relevancia de los nombramientos de miembros de la judicatura es reconocida también en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. Podemos citar para ello la STEDH Gudmundur Andri Astradsson c. Islandia y la afectación a la independencia judicial de los mismos, así como la afectación a derechos fundamentales del convenio como es el art. 6 CEDH.

En conclusión la negativa que se emite por parte del órgano directivo encargado es contraria a derecho porque:

a.- Impide el normal ejercicio del derecho de defensa de los intereses colectivos.

b.- Impide el ejercicio por parte de la asociación por cuya cuenta actúo de su papel internacionalmente reconocido.

c.- Impide el debate real de una iniciativa parlamentaria con efectos directos en nuestros derechos profesionales, cercenando el principio democrático y el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos.

CUARTO.- La motivación es inconsistente.



Nos dice que la comisión se opone porque considera que puede perjudicar la investigación. Además de no explicar en qué perjudica, dicha afirmación no se sostiene y la cita jurisprudencial que hace no guarda identidad ni homogeneidad con el presente caso. Así:

I.- El art. 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión en el que se basa, dice "Cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento. Alternativamente, el Estado miembro podrá remitir la solicitud a la institución".

II.- Desconocemos en qué perjudica que conozcamos los datos que se nos niega cuando el procedimiento, según consta en la exposición de motivos es del año 2014 y la medida ha hecho pública la situación en la que, según el Gobierno, se encontraba la justicia interina. La investigación ha concluido y lo que se está es en una fase de adopción de medidas.

Precisamente para poder analizar la adecuación de las medidas, que es nuestra obligación como hemos dicho antes, se ha instado la aportación de este documento. No es verdad que se perjudique ninguna investigación, pues nada se está investigando.

III.- La cita jurisprudencial que se hace (STJUE 14 de noviembre de 2013, asuntos acumulados-C 514/11 P y-C 605/11 P) es en referencia a un incumplimiento de normativa medioambiental por actuaciones materiales en el mismo. No es homogéneo respecto de nuestra pretensión que ya ha sido investigada por la unión europea y que ha generado un proyecto de ley de público conocimiento y que se justifica en dicha medida.

IV.- La existencia de una noticia pública o una comunicación de tipo periodístico es manifiestamente insuficiente a los efectos de valorar la proporcionalidad y la idoneidad de las medidas, así como la afectación a los derechos e intereses profesionales que nos corresponde conforme a la Constitución, la ley y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

QUINTO.- Subsidiariamente: la resolución es incongruente desde el punto de vista procedimental.



Para el caso que el Consejo de Transparencia entienda, por cualquier motivo, que lo anterior no pueda ser acogido también sostenemos la incongruencia interna de la resolución que aquí se impugna.

Afirmamos lo anterior porque, en primer lugar, nos dice que se debe guiar por el trámite específico propio de la información que dimana de la UE conforme a la DA 1ª LTBG, pero finalmente la sujeta al trámite ordinario en vez de guardar coherencia con lo dispuesto en el art. 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión en el que se basa.

Este precepto permite remitir a la comisión europea dicha petición para que sea ella la que decida sobre su entrega o no, lo que dicho sea de paso, no es inocuo. Si se da traslado a la Unión, el régimen de impugnación es el establecido en el referido reglamento y su resultado será susceptible de recurso directo ante la justicia europea de forma directa vía recurso de anulación (art. 263 TFUE), lo que es muy distinto de la impugnación ante la justicia ordinaria española que tendrá que enjuiciar indirectamente esa cuestión y quiebra el principio de equivalencia y eficacia del derecho de la Unión europea.

Este hecho genera, de por sí, el efecto de privar de la vía ordinaria para el recurso y con ello se perjudica mi derecho a discutir la decisión de la unión europea conforme al art. 47 CDFUE y del trámite correspondiente, con lo cual se me limita la posibilidad de discutir ante la propia unión su decisión de no aportarme esta carta.

Ello, además, de que carece de motivación la elección de la alternativa por la que ha optado que resulta incongruente con su motivación. Si el motivo de denegación es la negativa de la Unión, lógico sería haberla remitido conforme a dicho art. 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001 al órgano europeo.

(...)

SOLICITO

1º.- Que se admita la presente reclamación.

2º.- Que, en mérito a la misma, SE ANULE y se deje sin efecto la resolución impugnada y SE ACUERDE FACILITAR la información solicitada.

R CTBG

Número: 2025-1482 Fecha: 11/12/2025



3º.- Subsidiariamente que se ANULE y se acuerde la remisión de la pretensión a la comisión europea de conformidad al art. 5 in fine del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión».

4. Con fecha 19 de agosto de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 4 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de la Dirección General de Coordinación de Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias en el que se confirma los argumentos expuestos en la resolución en el sentido que se determina a continuación:

«1. No cabe alegar que el procedimiento no se encuentra en fase de investigación. Como ya se manifestó en su momento, el expediente de infracción continúa abierto, en fase de carta de emplazamiento complementaria, por lo que la investigación en relación al expediente de infracción INFR(2014)4334 todavía no ha concluido por parte de la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea todavía no se ha pronunciado. Se recuerda que la competencia para declarar que un Estado miembro ha incumplido el derecho de la Unión corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, previa demanda presentada por la Comisión Europea, tal y como resulta de los artículos 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Tampoco se puede alegar falta de sustento probatorio, ya que la jurisprudencia del TJUE establece una presunción general de que la divulgación de documentos relativos a expedientes en fase de investigación socavaría la protección del objetivo de las actividades de investigación protegido por el artículo 4(2), tercer guion, del Reglamento (CE) nº 1049/2001. En efecto, la denegación de acceso a información pública en el ámbito de procedimientos por incumplimiento ha sido confirmada por la jurisprudencia del TJUE de la que cabe hacer referencia a la sentencia de 14 de noviembre de 2013 en los asuntos acumulados C-514/11 y C-605/11 (Liga para a Protecção da Natureza (LPN) y Finlandia v Comisión), que declaraba (párrafos 63-66) que "la divulgación durante la fase administrativa previa de los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento podría dar lugar a que se modificara la naturaleza y el desarrollo de dicho procedimiento, habida cuenta de que, en tales circunstancias, podría resultar más difícil todavía que se iniciara un proceso de negociación y se llegara a un acuerdo entre la Comisión y el Estado



miembro involucrado que pusiera fin al incumplimiento reprochado, a fin de hacer posible la observancia del Derecho de la Unión y de evitar un recurso judicial. (...)”

El Tribunal de Justicia confirmó la sentencia anterior del Tribunal de Primera Instancia (ahora, el Tribunal General) en el asunto T-191/99 que establecía que la confidencialidad que los Estados miembros tienen derecho a esperar de la Comisión “perdura incluso tras la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia debido a que no puede excluirse que las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro correspondiente, encaminadas a que éste se atenga voluntariamente a las exigencias del Tratado, puedan seguir durante el procedimiento judicial y hasta el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal de Justicia. Preservar este objetivo, a saber, la solución amistosa de la controversia entre la Comisión y el Estado miembro correspondiente antes de la sentencia del Tribunal de Justicia, justifica, en nombre de la protección del interés público relativo a las actividades de inspección e investigación y a los procedimientos judiciales[...] la denegación de acceso a los escritos de requerimiento y a los dictámenes motivados redactados en el marco del procedimiento del artículo 226 CE (ahora: 258 TFUE)” (Sentencia del 11 de diciembre 2011 en el asunto T-191/99, Petrie and others v Commission, apartado 68).

3. En todo caso correspondería al solicitante alegar una causa de interés público superior que desvirtúe la excepción al derecho de acceso. En este caso, el interés manifestado por el interesado para acceder a la documentación del expediente no constituye un interés público superior en el sentido del artículo 4(2), del Reglamento (CE) nº 1049/2001.

4. En cuanto al procedimiento considerado incongruente por el solicitante, se recuerda que para resolver la solicitud de acceso al expediente INFR(2014)4334, esta Secretaría de Estado ha tenido en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013 de transparencia así como a la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 2 del Reglamento (CE) 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en cuanto contempla la regulación de acceso a documentos en el marco de procedimientos de infracción incoados por la Comisión Europea. En concreto, el apartado 2 del artículo 4, prescribe la obligación de denegar el acceso a los documentos cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, salvo que su divulgación revista un interés público superior. En base al artículo 5 del Reglamento se consultó a la Comisión Europea quien, tal como se incluyó en la resolución, se pronunció solicitando a las

R CTBG

Número: 2025-1482 Fecha: 11/12/2025



autoridades españolas la NO DIVULGACIÓN de las cartas solicitadas en los siguientes términos:

“Estimado Sr./Sra.:

Me dirijo a usted en relación con su correo electrónico de 24 de junio de 2025 en relación con una solicitud de acceso a documentos relacionados con el procedimiento de infracción INFR(2014)4334 recibida por sus servicios.

Más concretamente, la solicitud se refiere a las dos cartas de emplazamiento enviadas por la Comisión a España en el marco de dicha infracción.

Como usted menciona en su correo electrónico, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001:

Cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento.

Por lo tanto, le agradecemos su consulta y le solicitamos que no divulgue dichas cartas, ya que su divulgación supondría un perjuicio para la protección del objetivo de las investigaciones, que constituye una de las excepciones al derecho de acceso a los documentos establecidas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

Como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de noviembre de 2013, asuntos acumulados-C 514/11 P y-C605/11 P:

62 [...] de reiterada jurisprudencia resulta que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la oportunidad, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (véanse, en particular, las sentencias de 7 de julio de 2005, Comisión/Austria, C-147/03, Rec. p. I-5969, apartado 22, y de 14 de abril de 2011, Comisión/Rumania, C-522/09, Rec. p. I-2963, apartado 15).

63 Por otro lado, la divulgación durante la fase administrativa previa de los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento podría dar lugar a que se modificara la naturaleza y el desarrollo de dicho procedimiento, habida cuenta de que, en tales circunstancias, podría resultar más difícil todavía



que se iniciara un proceso de negociación y se llegara a un acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro involucrado que pusiera fin al incumplimiento reprochado, a fin de hacer posible la observancia del Derecho de la Unión y de evitar un recurso judicial.

Le saluda atentamente,

.....

European Commission

DG Employment, Social Affairs and Inclusion

Directorate C: Working conditions and Social dialogue”

En atención a lo expuesto, se REITERA el criterio de este centro directivo en relación con la presente solicitud».

5. El 5 de septiembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información correspondiente al procedimiento de *infracción (2014) 4334, abierto al Estado español por incumplimientos de la Directiva 1999-70CEE del Consejo, de 28 de junio de 1999*, y, en concreto, *las dos cartas de emplazamiento, junto con sus anexos*.

El Ministerio requerido dictó resolución denegando el acceso con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4.2 del Reglamento (CE) 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, al tratarse de una información elaborada por la Comisión Europea en el seno de un procedimiento de infracción. El citado precepto prevé la posibilidad de denegar el acceso a documentación cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, lo que concurre en este caso —según el Ministerio— al tratarse de documentos que integran el expediente de una investigación que se encuentra en curso.

Además, en la resolución se señala que ha elevado consulta a la Comisión Europea para que se pronuncie sobre el acceso al dictamen motivado, reproduciéndose parte de la repuesta denegatoria en la que se pone de manifiesto que se perjudicaría a la investigación en curso, en particular: (i) a la oportunidad de que España pueda formular adecuadamente las alegaciones en su defensa; (ii) al buen fin de las negociaciones entre España y la Comisión Europea para poner fin al incumplimiento reprochado y evitar un recurso judicial.



Por último, se facilita un enlace a la información sobre procedimientos de infracción que hace pública la Comisión Europea mediante notas de prensa.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En este caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Sentado lo anterior es necesario aclarar que, dada la naturaleza de la documentación solicitada (cartas de emplazamiento de la Comisión Europea en procedimiento de infracción del derecho de la Unión Europea), resultaba en efecto de aplicación lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (CE) 1049/2001 según cuyo tenor:

«Cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento.

Alternativamente, el Estado miembro podrá remitir la solicitud a la institución».

En este caso el Ministerio dictó resolución denegatoria consultando previamente a la Comisión Europea (autora de las cartas de emplazamiento), tal como se exige en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sentada en la STS de 4 de julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3652). Además, se incorporaron a la resolución los razonamientos formulados en la respuesta de la Comisión, en que solicita expresamente que no se divulguen las cartas. Asimismo, el Ministerio deniega el acceso a los documentos generados por las autoridades españolas alegando que *«forman parte integrante de la investigación y, por ende, del expediente de infracción»*.



En la citada sentencia del Tribunal Supremo —que versa sobre el acceso el acceso a un dictamen motivado de la Comisión en un procedimiento de infracción— se precisa que la cuestión objeto de pronunciamiento *«no se centra en si procedía o no la denegación del acceso al dictamen motivado, sino en si se ajustó a la legalidad que fuera la Administración española la que la acordara. Dicho de otro modo, el Abogado del Estado reprocha a la sentencia de instancia que considerara contraria al artículo 5 del Reglamento la resolución administrativa impugnada y no advirtiera que "con toda claridad" la consecución de los objetivos del Reglamento (CE) 1049/2001 imponía dicha denegación por ella misma»*. Y sobre este particular, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que se suscitaba, se señala que *«el artículo 5 del Reglamento (CE) 1049/2001 exige una justificación mínimamente precisa para que el Estado pueda resolver por sí mismo una solicitud de acceso»*.

A esta conclusión llega el Tribunal tras señalar que, estos casos, la regla general es la de consultar a la institución europea de que se trate o, alternativamente, remitirle la solicitud; siendo la excepción la de que sea el Estado el que resuelva, por ser clara, la solución. Ello no significa, señala la Sala, que se cierre el paso *«a que sea la Administración española la que decida pero sí a que lo haga sin la indicada constancia y sin ninguna explicación mínimamente precisa.»*

En este caso, la resolución reclamada denegó el acceso previa consulta a la Comisión Europea, por lo que desde el punto de vista procedimental no cabe realizar reproche al Ministerio por no haber remitido la petición para su resolución por la Comisión Europea, tal y como se solicita subsidiariamente en la reclamación, ya que tal remisión es una alternativa a la seguida en este caso, igualmente respetuosa con lo previsto en el citado artículo 5 del Reglamento 1049/2001.

6. Por lo que concierne al fondo de la cuestión, no puede desconocerse que la Comisión Europea considera que el acceso a la información debe denegarse con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4. 2 del Reglamento 1049/2001 según cuyo tenor *«las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: (...) -el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior»*.

En este sentido señala la Comisión que con la divulgación de la información *«podría resultar más difícil todavía que se iniciara un proceso de negociación y se llegara a un acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro involucrado que pusiera fin al incumplimiento reprochado, a fin de hacer posible la observancia del Derecho de la*



Unión y de evitar un recurso judicial». Lo anterior resulta de particular relevancia por cuanto el procedimiento de infracción contra España sigue abierto —como de hecho consta en la web de la Comisión de la Unión Europea en la que se da noticia de estos casos—, sin que se haya procedido a remitir el asunto al Tribunal de Justicia.

Lo anterior es relevante pues la remisión por parte de la Comisión de una carta de emplazamiento (o, como en este caso, una carta de emplazamiento complementaria) a un Estado Miembro implica la existencia de un espacio de diálogo y de posible adecuación de la normativa del Estado Miembro para evitar la apertura de un proceso formal ante el Tribunal de Justicia; esto es, se abre un espacio en el que el Estado miembro puede cumplir voluntariamente o, en su caso, justificar su posición. Y ciertamente, ese espacio de deliberación y de negociaciones ha de preservarse del conocimiento ajeno mientras tal procedimiento se encuentre en curso, sin perjuicio de la posibilidad de acceso ulterior.

Así lo ha establecido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) al entender que el dictamen motivado no pone fin a la primera fase sino que forma parte procedimiento de incumplimiento —siendo en consecuencia aplicable la jurisprudencia sentada en la STJUE de 14 de noviembre de 2013 (asuntos acumulados C-514/11 y C-605/11, párrafos 63-66) que cita la propia Comisión en su respuesta reproduciendo literalmente los párrafos 62 y 63, así como la posterior STJUE de 5 de diciembre de 2019 (C-642/18)—. Dicha argumentación resulta de aplicación al caso, dado que las cartas de emplazamiento solicitadas (así como los documentos producidos por las autoridades españolas a raíz de las mismas) forman parte de un trámite anterior al del dictamen motivado, que deriva del examen por parte de la Comisión de las explicaciones dadas por el Estado miembro a la vista de lo expuesto por la Comisión en dichas cartas.

A ello no obsta lo expuesto por el reclamante sobre que existe un proyecto de ley en trámite en las Cortes Generales que prevé *«la convocatoria de un procedimiento extraordinario para consolidar (así se dice) a los jueces sustitutos y magistrados suplentes que reúnan una serie de requisitos»*, y cuya principal fundamentación *«es la existencia del requerimiento de la Unión Europea para regularizar la situación de dicho colectivo»*. De hecho, tratándose de un procedimiento de infracción del Derecho europeo, se comprende que las reformas normativas pueden formar parte de la fase de diálogo y negociación entre la Comisión y el Estado miembro cuya finalidad es evitar el planteamiento del incumplimiento del Derecho de la UE ante el TJUE.

7. Asimismo, en este caso ha quedado justificado en la resolución que, como expone el Ministerio, *«el interés manifestado por el interesado para acceder a la documentación*



del expediente no constituye un interés público superior en el sentido del artículo 4(2), del Reglamento (CE) nº 1049/2001». En efecto, prevalece el interés en garantizar el buen fin de las negociaciones entre la Comisión y España, que respecto del procedimiento INFR(2014)4334 siguen abiertas. Mientras tanto, otros intereses públicos, como pueden ser los hechos valer por el reclamante (la actividad de las asociaciones judiciales, el debate público...), disponen de la información publicada por la Comisión en el enlace web indicado en la resolución.

8. En consecuencia, habiendo emitido la Comisión Europea su opinión —favorable a la restricción del acceso en este momento—, y no habiéndose identificado el interés superior a favor de la divulgación, este Consejo no puede sino confirmar la resolución del Ministerio (previa consulta a la Comisión), pues es a la Comisión Europea a la que corresponde valorar la aplicación de la confidencialidad, como recuerda el Tribunal Supremo en la citada STS de 4 de julio de 2024 —«Y de la presunción de confidencialidad [las sentencias del TJUE invocadas por la Abogacía del Estado] dicen que puede invocarse por la Comisión para denegar el acceso a determinadas categorías de documentos pero no que sirva para que sea el Estado miembro el que decida»— argumentación que es plenamente aplicable en este caso.
9. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1482 Fecha: 11/12/2025

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>